SUBSIDIARIEDADE: DE NOÇÃO ARISTOTÉLICA A PRINCÍPIO DA UNIÃO EUROPEIA E SEU REFLEXO NA ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA

HELGA MARIA SABOIA BEZERRA[1]

RESUMO: O princípio de subsidiariedade expressa a ideia segundo a qual o que em uma sociedade pode ser realizado adequadamente pela entidade mais próxima ao cidadão não deve ser transferido a uma autoridade mais distante, a não ser que a ação da primeira não seja suficiente para promover os fins desejados e a intervenção da segunda seja mais eficaz. Com raízes no mundo antigo grego e romano, o conceito de subsidiariedade foi recuperado pela escolástica medieval e desenvolveu-se no período da Reforma e da Contra-Reforma, dando nascimento à noção de federação e de autonomia dos corpos intermédios da sociedade. Restaurado no final do século XIX pela encíclica *Rerum novarum*, do Papa Leão XIII, fez parte da Doutrina Social da Igreja Católica ao longo dos últimos 120 anos. Depois de ser incorporado pelo Tratado da União Europeia (Maastricht) conheceu uma popularidade sem precedentes. Este artigo trata da construção do princípio de subsidiariedade, que atualmente preside a integração europeia. Chama a atenção para sua evolução no âmbito do magistério econômico Católico, que valoriza a livre iniciativa. Aborda também a influência daquele magistério na ordem econômica da Constituição brasileira de 1988.
PALAVRAS-CHAVE: Princípio de Subsidiariedade; Doutrina Social da Igreja Católica; Magistério da Igreja Católica; Direito Comunitário Europeu; União Europeia; Ordem Econômica Brasileira; Constituição Brasileira; Livre Iniciativa.

ABSTRACT: The principle of subsidiarity is based on the idea that whatever in a society can be suitably carried out by the entity closest to the citizen should not be transferred to a more remote authority, unless the former's action is insufficient to achieve the expected goal and the intervention of the latter is more effective. Rooted in the ancient Greek and Roman world, the concept of subsidiarity was revived by medieval scholasticism and further developed during the Reformation and the Counter-Reformation, giving birth to the notion of federation and autonomy of intermediate bodies of society. Restored in the

Artigo recebido em 13.07.2011. Pareceres emitidos em 9.10.2011 e 20.11.2011.
Artigo aceito para publicação em 20.12.2011.
[1] Graduações: Psicologia: Universidade de Fortaleza-UNIFOR, 1993. Direito: Universidade de Fortaleza-UNIFOR, 1998 (Título homologado aos mesmos efeitos do "Título Universitario de 'Licenciado en Derecho'" espanhol, conferido pelo Ministerio de Educación y Ciencia Del Reino de España, 2006). Pós-Graduações: Especialização: "Derecho Español para Juristas Extranjeros", Universidad de Alcalá de Henares - España, 2006. Doutorado em Direito: Universidad de Oviedo - España, 2010. *helgamsb@hotmail.com*

late nineteenth century, by Pope Leo XIII's encyclical *Rerum Novarum*, it has been a part of the Social Doctrine of the Catholic Church for the past 120 years. After being incorporated into the Treaty on the European Union (Maastricht), it has known an unprecedented popularity. This article is about the construction of the principle of subsidiarity, which currently presides over the European integration. It focuses on the evolution within the Catholic Economic Teaching of a more favorable attitude toward free enterprise. The paper also addresses the influence Catholic Economic Teaching had on the economic order in the Brazilian Constitution of 1988.
KEYWORDS: Principle of Subsidiarity; Social Doctrine of the Catholic Church; Catholic Social Teaching; European Community Law; European Union; Brazilian Economic Order; Brazilian Constitution; Free Enterprise.

SUMÁRIO: Introdução; 1. Etimologia; 2. Origem e Desenvolvimento da Ideia de Subsidiariedade na História do Pensamento Político; 3. A Fonte mais Recente da Ideia de Subsidiariedade: A Doutrina Social da Igreja Católica; 4. A Adoção do Princípio pela República Federal Alemã e sua Expansão no Mundo Contemporâneo; 5. A Incorporação do Conceito no Tratado da União Europeia; 6. O Princípio no Modelo Econômico da União Europeia; 7. O Princípio de Subsidiariedade na Ordem Econômica Brasileira; Conclusão; Referências Bibliográficas.

SUMMARY: Introduction; 1. Etimology; 2. The Origin and Development of the Idea of Subsidiarity in the History of Political Thought; 3. The More Recent Source of the Idea of Subsidiarity: Catholic Social Teaching; 4. The Adoption of the Principle by the Federal Republic of Germany and its Expansion in the Contemporary World; 5. The incorporation of the concept into the European Union Treaty; 6. The Principle in the European Union's Economic Model. 7. The Principle of Subsidiarity in the Brazilian Economic Order; Conclusion; Bibliographical References.

INTRODUÇÃO

Sendo 2011 ano de aniversário de várias importantes encíclicas papais que, a partir da *Rerum novarum*, foram configurando a Doutrina Social da Igreja, apresenta-se excelente a oportunidade para lançar luz sobre um de seus princípios básicos, de enorme transcendência política e jurídica, o princípio de subsidiariedade.

Princípio caro ao federalismo, também tem, o de subsidiariedade, a honra de exercer um papel excepcional no mais belo e importante projeto de integração na história das relações entre os povos, pois sobre ele ergue-se todo o edifício da União Europeia, integrando seu patrimônio jurídico como um de seus princípios fundamentais.

O princípio de subsidiariedade expressa a ideia segundo a qual o que em uma sociedade pode ser realizado adequadamente pelo escalão mais próximo do cidadão não deve ser transferido a outro mais distante, a não ser que a ação do primeiro não seja suficiente para promover os fins almejados e a intervenção do segundo suponha uma maior eficácia.

Sua implicação econômica é resultado da dimensão liberal que o princípio encarna e que encontra-se latente no modelo econômico comunitário – bem como na Constituição brasileira –: o Estado deve deixar para o particular a

oportunidade de utilizar sua criatividade e seu direito à propriedade privada para produzir bens e serviços de que necessita. Só em última instância, nos casos aos que a iniciativa privada não pode chegar, deve o Estado intervir de forma direta na economia.

Apesar de sua enorme complexidade, a matéria – que merece ser tratada em obras de muito maior envergadura –, é extremamente atraente porquanto ajuda a pavimentar o caminho para a compreensão das mudanças de orientação política, econômica e social ocorridas ao longo do último século. E que foram impulsionadas pelo Catolicismo, pela Doutrina Social da Igreja.

Nada surpreendente, uma vez que a civilização ocidental, herdeira da europeia, tem seu núcleo fundamental não só na Filosofia grega e no Direito romano, como também no Cristianismo. A construção do ideário e das instituições contemporâneas tem sua origem, sempre, em um e outro destes legados. A noção de subsidiariedade, como fica patente neste estudo, atravessa toda a história do pensamento político ocidental.

Este artigo pretende contribuir para a divulgação e o esclarecimento acerca da construção de um princípio capital para a compreensão da importância de um Estado, o contemporâneo, que assume um papel cada vez menos intervencionista com o fim de ampliar o âmbito de liberdade individual – apesar de que a mais recente crise financeira e econômica mundial tenha dado fôlego aos que professam simpatia pelo dirigismo –.

1. ETIMOLOGIA

A origem etimológica da palavra subsidiariedade, que deriva de subsídio, remete ao latim *subsidium*: "'reserva de tropas', 'reforço', deriv. de *subsidere*, pôr-se à espreita, dispor-se como tropas de reserva (e esta de *sedere* 'estar sentado')" (COROMINAS, 1961, p. 532)[2].

Implica uma idéia de socorro, tendo sido, na Antiguidade romana, relacionada com as tropas subsidiárias (*subsidiarius*), que eram tropas de reserva, chamadas em reforço quando se fazia necessário (DEROSIER, 2007, p. 125).

Assim, subsidiariedade alude a uma tríade semântica: refere-se àquilo que está em reserva e que só se manifesta quando, e se, apresentam-se as circunstâncias que reclamam sua atuação; contribui com uma idéia de reforço, de colaboração, de cooperação; e, ainda, supõe o sentido de ajuda, socorro, assistência, acolhidas em francês como *subside* (*subsidiarité*), em inglês como *subsidy* (*subsidiarity*), em espanhol como *subsidio* (*subsidiariedad*) e em italiano como *sussidio* (*sussidiarietà*). Em alemão, como *Beihilfe*. Palavra, esta, que, derivada do verbo *hilfen* (ajudar), não deixa margem para dúvida quanto à estreita relação entre subsídio e ajuda, embora os germanos recorram ao vocábulo *Subsidiarität* para subsidiariedade.

---

[2] Aqui e adiante as traduções para o português, de citações de trabalhos que nas Referências Bibliográficas estão em língua estrangeira, são da autora deste artigo.

Deve-se insistir em que a raiz latina da palavra, *subsidium*, tem o sentido de suporte ou ajuda, não de substituto (Cf. LATAILLADE, 1994, p. 125). E isso não é questão banal para a compreensão do princípio, dada a diferença entre ajuda – que não supõe o afastamento daquele que é ajudado –, e substituição – que tem caráter de exclusividade, não permitindo a coexistência de substituto e substituído –, já que este cede o lugar, voluntária ou involuntariamente, àquele[3].

2. ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DA IDEIA DE SUBSIDIARIEDADE NA HISTÓRIA DO PENSAMENTO POLÍTICO

Sua formulação histórico-filosófica é paralela ao nascimento e desenvolvimento da ciência política[4], podendo ser encontrado o embrião de uma noção de subsidiariedade já em Aristóteles (384 a.C-322 a.C.), na obra *A Política*, quando o Estagirita critica a tese, defendida por Sócrates segundo Platão na *República*, de que o melhor é que toda cidade seja o mais unitária possível[5].

A sociedade, para Aristóteles, compõe-se de grupos que, incapazes de uma total auto-suficiência, se encaixam um dentro do outro – para usar aqui um símile: como uma *Matrioschka* –, cada um com a capacidade e a responsabilidade de realizar tarefas específicas. Desta maneira, a família alivia as insuficiências do indivíduo e a cidade atenua as da família. As tarefas que Aristóteles atribui ao poder político são a defesa exterior, a polícia, a manutenção da ordem, a justiça, as finanças comuns e o culto. Mas para Aristóteles a sociedade civil não é uma associação utilitária. Não é só um meio para a conclusão de cada objetivo específico. Tem uma finalidade mais: não somente o viver, mas o viver bem (Cf. MILLÓN-DELSOL, 1992, p. 15-18; Cf. LUYCKX, 1992, p. 6).

Recuperada pelo pensamento cristão de São Tomás de Aquino, aquela noção de subsidiariedade de alguma maneira seguiu com Locke, Hegel e John Stuart Mill, desembocando no século XIX com o liberalismo de Tocqueville. Superado o individualismo, através do pensamento de Proudhon e Hippolyte Taine (Cf. LÁZARO, 2001, p. 44-47), chega ao liberalismo dos séculos XX e XXI[6].

---

[3] Neste sentido, diz a discípula de Hannah Arendt, Chantal Millon-Delsol: "a noção de subsidiariedade contém não somente a ideia de suplência, substituição, mas também a de ajuda (...), a ideia de ajuda significa que a mais alta autoridade, aquela que possui mais recursos e prerrogativas, deve ajudar a instância mais limitada quando esta expressa sua necessidade." (MILLON-DELSOL *apud* ENDO, 1994, p. 564).

[4] Demonstra-o Millon-Delsol (1992, p. 6) quando diz que "a subsidiariedade representa (...) uma ideia política e social especificamente europeia trazida desde suas origens por toda a nossa tradição." Ver também Ken Endo, que diz que aquela especialista no pensamento político europeu traça – em um artigo intitulado "Le principe de subsidiarité" (1990) e em seu livro *L'Etat subsidiaire* (1992) – a noção de subsidiariedade desde Aristóteles e Tomás de Aquino, concluindo que esta é um produto típico da cultura política europeia. (Cf. ENDO, 1994, p. 559).

[5] ARISTÓTELES, 1981.

[6] Para uma análise interessante do princípio em Locke, Mill, Proudhon e outros: ENDO, 1994.

Mas Tomás de Aquino é fundamental. "Guia autorizado e insubstituível dos estudos filosóficos e teológicos", como chamou-lhe Paulo VI (1974), é um marco na história do conceito de subsidiariedade. Um renovador de Aristóteles, Tomás de Aquino (1961, p. 561) refere-se à noção de subsidiariedade na *Summa Theologiae*, I-II, q. 108, a. 1: "*Cada qual é livre para determinar o que lhe convém fazer ou evitar* (...). Segundo o Filósofo, 'chama-se livre o que é causa de si mesmo'. Portanto, *agirá livremente aquele que aja por própria iniciativa*. (...) A nova lei chama-se lei de 'perfeita liberdade'" [7].

Eis que a noção de livre iniciativa tem sua origem no pensamento aristotélico. Chegará a ser fundamento básico do sistema econômico capitalista, reconhecido como princípio constitucional das nações modernas.

Nos quase oito séculos de tradição da noção a partir do Doutor Angélico, chama a atenção a figura de Althusius (1557-1638), o mais antigo postulante de um federalismo subsidiarista (Cf. LATAILLADE, 1994, p. 124) e o primeiro que fez sobre a subsidiariedade uma reflexão filosófico-política propriamente dita. Também ele estava influenciado por Aristóteles, que tem primazia como fonte da Antiguidade clássica em sua obra (Cf. MARIÑO, 1990, p. XVIII).

Althusius ensinava na Universidade de Herborn, atual Alemanha, quando foi escolhido, em 1604, para ser Síndico de Emden, cidade da Frísia Oriental – hoje também Alemanha – situada entre os Países Baixos e o Sacro Império Romano, e que foi palco de dois sínodos protestantes, em 1571 e em 1610.

Em meio ao turbulento movimento da Contra-Reforma, Althusius tentava manter a relativa autonomia de Emden, com sua religião calvinista, contra a autoridade luterana e o imperador católico (Cf. ENDO, 1994, p. 575), em uma época de intolerância religiosa que só seria apaziguada décadas depois, com o Tratado de Westfalia (1648).

Nesse contexto, teve a oportunidade, que não desaproveitou, de revisar, em 1610 e em 1614, seu livro "*Politica methodice digesta atque exemplis sacris et profanis illustrata*", que havia sido publicado em 1603.

A luta de Althusius tinha por objetivo justificar, com base no Direito, a possibilidade de uma autonomia relativa através de uma cooperação regional. Para isto, trouxe da Bíblia a noção de Aliança ("*Foedus*") entre Deus e o povo eleito e secularizou este conceito propondo uma aliança de solidariedade contra os perigos políticos (Cf. LUYCKX, 1992, p. 2). Ao secularizar o conceito de "*foedus*", deu origem à palavra "federalismo". Defensor das cidades quase-independentes e dos Estados gerais, Althusius também sustentou a soberania coletiva das cidades constituintes e das províncias.

[7] Sem grifos no original. "O Filósofo", a que se refere Tomás de Aquino, é Aristóteles: "*Liberum est quod causa sui est*".

Assim, tentou garantir a autonomia daquelas associações, excluindo a interferência desnecessária das associações mais poderosas (Cf. ENDO, 1994, p. 574-576).

Para Althusius, a política – arte de associar os homens com o fim de estabelecer, de cultivar e de conservar a vida entre eles, que, por isso chama-se "*sunbiotik*è" (neologismo grego que significa a arte de viver juntos) – consiste "em uma '*consociatio*' (associação) através da qual os membros ('*sunbiotes*') se comprometem, uns com relação aos outros, explícita ou implicitamente, a comunicar-se mutuamente [as ajudas = '*subsidia*'] que são úteis e necessárias para o bom funcionamento da vida social"[8].

Não se encontra em Althusius a formulação do princípio de subsidiariedade – nem mesmo o termo subsidiariedade –. O que, sim, está presente em sua obra é a ideia de que cada indivíduo e cada subgrupo da sociedade (a família, a associação profissional, a cidade, a província, isto é, os corpos intermédios) não é autossuficiente e tem uma necessidade vital de ajuda, isto é, de "*subsidium*". O Estado, por sua vez, só é soberano por ser autossuficiente, devendo, entretanto, respeitar todas as autonomias e não intervir senão para garantir, promover, socorrer e arbitrar aqueles grupos. De forma que a legitimidade do poder vem de baixo, devendo os níveis superiores de poder obter sua legitimidade da tarefa de servir de "*subsidia*", de ajuda, para os níveis inferiores, se, e somente se, estes níveis inferiores necessitarem desta ajuda. Nunca para substituí-los (Cf. LUYCKX, 1992, p. 3).

Um alemão mais deve ser mencionado: Wilhelm Emmanuel Ketteler (1811-1877), bispo e deputado da Dieta Nacional de Frankfurt, autor de *Die Katholiken im Deutschen Reiche.* Ketteler é responsável pela primeira menção explícita ao termo "subsidiariedade" associada à noção de Direito, como "Direito subsidiário". De fato, o Papa Leão XIII se referiu explicitamente a ele, considerando-o precursor de sua encíclica *Rerum novarum* (Cf. MILLON-DELSOL, 1992, p. 126-131). Segundo ele, o Estado precisa cumprir certas funções indispensáveis, mas não deve em nenhum caso substituir o indivíduo. "Seria um completo absolutismo, uma verdadeira escravidão do espírito e das almas, se o Estado abusasse do que eu chamo Direito subsidiário" (MILLON-DELSOL, 1992, p. 131).

3. A FONTE MAIS RECENTE DA IDEIA DE SUBSIDIARIEDADE: A DOUTRINA SOCIAL DA IGREJA CATÓLICA

Ainda que se possam encontrar aproximações ao princípio de subsidiariedade já em Aristóteles e no pensamento grego, e no de homens como Althusius e Ketteler mais tarde, pode-se dizer que há uma quase unanimidade entre os autores na hora de situar sua origem contemporânea.

O princípio de subsidiariedade nasce do Catolicismo europeu – cujo fundamento está em São Tomás de Aquino e na escolástica medieval que,

[8] FRIEDRICH, *apud* LUYCKX, 1992, p. 3

por sua vez, recuperam a tradição grega –, e é a partir de finais do século XIX propugnado pela Doutrina Social da Igreja Católica.

A leitura atenta das encíclicas que conformam este corpo doutrinário, além de proporcionar interessantes elementos para o conhecimento da História, mostra com meridiana clareza o fundamental que foram elas para a constituição de direitos que hoje encontram-se definitivamente reconhecidos nos ordenamentos jurídicos das nações.

De fato, e apesar da ausência de expressas referências ao princípio de subsidiariedade nas constituições da imediata pós-guerra – sendo estas a francesa e a iugoslava de 1946, a italiana e a búlgara de 1947, a romena e a checoslovaca de 1948, a húngara e as alemãs de 1949 (Cf. GEFAELL, 1950) –, muitas das cartas magnas receberam, durantes seus processos constitucionais, influência dos partidos democrata-cristãos que, de sua feita, nasceram inspirados na Doutrina Social da Igreja (Cf. LATAILLADE, 1994, p. 125).

O princípio que orienta a doutrina – o de subsidiariedade –, ganhou impulso com o primeiro dos documentos papais destinados a fundar uma teoria social que afastasse o perigo do socialismo, a encíclica *Rerum novarum*.

A *Rerum novarum* – preocupada com a luta de classes entendida como "*pugnatio classium*" e não como mera "*disceptatio classium*" (luta vital) (Cf. RODRÍGUEZ, 1964, p. 618) –, reconhecia as estruturas sociais intermédias baseadas na subsidiariedade da função atribuível ao Estado para promover o bem comum na ordem temporal (Cf. LATAILLADE, 1994, p. 124). Viu a luz em 1891, da pluma do papa Leão XIII, e dizia, no parágrafo 26 ("Intervenção da autoridade"), o seguinte:

> 26. *Não é justo, segundo dissemos, que nem o indivíduo nem a família sejam absorvidos pelo Estado; o justo é deixar a cada um a faculdade de agir com liberdade até onde seja possível, sem prejudicar o bem comum e sem injúria de ninguém. Entretanto, os que governam deverão proteger a comunidade e seus membros*. (...) Se, pois, os interesses gerais, ou o interesse de uma classe em particular, se encontram lesados ou simplesmente ameaçados, e se não for possível remediar ou obviar isso de outro modo, é de toda necessidade recorrer à autoridade pública. (Leão XIII, 1891) (Sem grifos no original).

A encíclica *Rerum novarum* aparecia no final do século XIX, em um momento em que se concebia um novo sistema econômico e o desenvolvimento da indústria, com a Revolução Industrial, havia chegado à maior parte das nações. A sociedade humana, cada vez mais dividida em duas classes, necessitava normas para resolver o problema da humana convivência a que os governos, demasiado liberais, desatendiam.

Neste contexto, Leão XIII (1891), dirigindo-se à autoridade civil, e transpondo os limites infundidos pelo liberalismo, ensina, impávido, que ela não deve restringir-se a proteger os direitos e a ordem pública, mas que deve possibilitar a existência de leis e instituições tais, que da própria organização

do Estado flua naturalmente a prosperidade dos indivíduos e da nação. Que aos particulares e às famílias deve deixar a justa liberdade de ação, reservando-se a competência de cuidar da defesa da nação e de seus membros, principalmente dos fracos e deserdados da fortuna. (Cf. PIO XI, 1931).

O recebimento da *Rerum novarum* foi excepcional – não sem razão há quem denomine a encíclica "ponto de referência monumental" (ENDO, 1994, p. 578) –. Não deixando ninguém indiferente, dividiu-se sua recepção entre críticas e elogios, estes últimos principalmente por parte de teólogos e do jornal inglês *Times* (Cf. RODRÍGUEZ, 1964, p. 248).

A Doutrina Social Católica desenvolveu-se através das encíclicas papais que, a partir da leonina, insistiram em, aproveitando os aniversários desta – do quadragésimo ao centésimo –, ir ajustando-se às novas circunstâncias de cada momento histórico.

Assim, em seu 40º aniversario (1931), promulga Pio XI a *Quadragesimo Anno*, sobre a reconstrução da ordem social, na qual por primeira vez é utilizado explicitamente o termo *subsidiaria*[9].

Nesta encíclica, que inicia a tradição de comemorar os aniversários da *Rerum novarum*, a referência ao princípio de subsidiariedade encontra-se incorporada à busca da restauração da ordem social, para a consecução da qual são necessárias, sobretudo, duas coisas: a reforma das instituições e a emenda dos costumes.

O contexto histórico no qual foi escrita a *Quadragesimo Anno* explica por si só o teor da doutrina. Eram tempos convulsos. No período entreguerras, as lutas sociais, com o comunismo à espreita e os regimes totalitários ganhando adeptos, tomavam novo impulso com a grave crise econômica desencadeada pela queda da Bolsa de Nova York (1929).

O pontificado de Pio XI ocorreu em uma época de crescente totalitarismo, com o aparelho do Estado tentando penetrar todos os espaços da sociedade. O que pretendia o Sumo Pontífice era exatamente contra-arrestar esta tendência com o desenvolvimento de uma doutrina clara, contundente, combatente, que mostrasse sua preocupação com o excessivo controle estatal da sociedade[10].

Referindo-se ao individualismo como um verdadeiro vício da época, o Papa lamentava a destruição quase completa de uma outrora exuberante e

---

[9] O Vaticano pediu a Oswald von Nell-Breuning S.J. (1890-1991) a primeira redação da encíclica (Cf. ALCALÁ, 1990, p. 117). Nela o teólogo alemão pôde desenvolver o princípio de subsidiariedade.

[10] Ainda que a relação entre a Igreja Católica sob o pontificado de Pio XI e os regimes fascista e nazista foi complexa durante o período entreguerras, como criticaram A. Adonis e A. Tyrie [Subsidiarity: as history and policy], ao dizer que o autoritarismo e a subsidiariedade andaram de mãos dadas, apontando que Pio XI foi o papa que assinou um *Concordato* com Mussolini. (Cf. ENDO, 1994, p. 581).

evoluída vida social composta das mais diversas associações. Aquela vida social tinha dado lugar a uma situação em que os indivíduos e o Estado tinham ficado quase sós um frente ao outro, com dano considerável para o próprio Estado, oprimido por um sem-fim de atenções diversas desde que, extintas as antigas corporações, tinha passado a ter que suportar todas as cargas que antes eram levadas por elas:

> 79. Pois ainda sendo verdade, e a história o demonstra claramente, que, devido à mudança operada nas condições sociais, muitas coisas que em outros tempos podiam realizar inclusive as pequenas associações, hoje só são possíveis às grandes corporações; permanece, contudo, em pé e firme na filosofia social aquele gravíssimo princípio inamovível e imutável: *assim como não se pode subtrair e dar à comunidade o que eles podem realizar com sua própria iniciativa e indústria, assim tampouco é justo, constituindo um grave dano e perturbação da boa ordem social, subtrair das comunidades menores e inferiores o que elas podem fazer e proporcionar e dar a uma sociedade maior e mais elevada, já que toda ação da sociedade, por sua própria força e natureza, deve prestar ajuda aos membros do corpo social, mas não destruí-los nem absorvê-los*[11].

E arrematava, dizendo que convinha que o Estado permitisse às associações inferiores resolver os assuntos de menor importância, pois assim perderia menos tempo e poderia desincumbir-se com mais liberdade, energia e eficácia de tudo aquilo que, de fato, era de sua exclusiva competência e que, portanto, só ele poderia realizar. Advertia aos governantes de que quanto mais perfeita ordem hierárquica reinasse entre as várias associações, "segundo este princípio da função 'subsidiária' dos poderes públicos, tanto maior será não só a autoridade, senão também a eficiência social, e tanto mais feliz e próspero será o estado da nação" (PÍO XI, 1931).

A encíclica buscava recuperar a ordem social, reconhecendo o direito à propriedade privada, sem que se desatendesse, entretanto, a sua função social. Defendia a liberdade de associação, a colaboração e a solidariedade, devendo o Estado exercer um papel subsidiário e não de substituto. Propunha, então, a união de esforços entre as nações para promover, através de prudentes tratados e instituições, uma cooperação econômica internacional vantajosa, a fim de se restaurarem os membros do corpo social e restabelecer-se o princípio regulador da economia[12].

No 50º aniversário da *Rerum novarum* (1941) Pio XII dedica-lhe uma mensagem, lida por radio em 1º de junho, conhecida como Mensagem de Pentecostes; na proximidade do 60º aniversário, em 1951, o mesmo Papa lembra "a imortal encíclica *Rerum novarum*"; em 1961, no 70º, a comemoração

[11] PIO XI, 1931.
[12] Hoje são claros os vínculos existentes entre a Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU e a Constituição da OIT com a Doutrina Social Católica.

se faz através da *Mater et Magistra*, de João XXIII, sobre cristianismo e progresso social; no 80º, Paulo VI escreve a carta apostólica *Octogesima adveniens*; no 90º, João Paulo II promulga a encíclica *Laborem exercens*. E em 1991, ao chegar ao 100º, publica-se a *Centesimus Annus*, também de João Paulo II.

Em 2009, em resposta à grave crise econômica e financeira que havia golpeado o mundo no ano anterior, o Papa Bento XVI aborda o tema da globalização na encíclica *Caritas in veritate*. E aí mais uma vez aparece o princípio de subsidiariedade:

> 57. ... A subsidiariedade é, antes de mais nada, uma ajuda à pessoa, na autonomia dos corpos intermédios. Tal ajuda é oferecida quando a pessoa e os sujeitos sociais não conseguem operar por si sós, e implica sempre finalidades emancipativas, porque favorece a liberdade e a participação enquanto assunção de responsabilidades. A subsidiariedade respeita a dignidade da pessoa, na qual vê um sujeito sempre capaz de dar algo aos outros. (...) Para não se gerar um perigoso poder universal de tipo monocrático, *o governo da globalização deve ser de tipo subsidiário*, articulado segundo vários e diferenciados níveis que colaborem reciprocamente. (BENTO XVI, 2009)

A recuperação do princípio em uma encíclica que se antecipa em dois anos à data de aniversário da *Rerum novarum* só contribui para a compreensão de seu alto teor medicamentoso, de ajuda, de auxílio e de recurso valiosíssimo, tanto mais em épocas de crises, contra o olvido do papel que devem desempenhar, na vida social, cada um dos sujeitos públicos e privados.

Enfim, o princípio de subsidiariedade, como se viu, rege toda a doutrina social da Igreja há 120 anos.

4. A ADOÇÃO DO PRINCÍPIO PELA REPÚBLICA FEDERAL ALEMÃ E SUA EXPANSÃO NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

O enfoque conceitual do princípio de subsidiariedade foi gradualmente movendo-se desde o esquema não-territorial conferido pela doutrina social católica – delimitação das esferas do setor público e privado da sociedade, de forma que as atividades do primeiro deveriam ser subsidiárias às do segundo, estando compreendidas neste todos os grupos naturais como a Igreja, as associações e a família, que são basicamente não-territoriais por natureza, e que devem manter sua esfera de autonomia – para o territorial – onde há uma divisão de poderes que se dá entre níveis diversos, como o da União Europeia, o dos Estados, o das Regiões e o das Autoridades Locais, territorialmente delimitados –. No percurso, o primeiro esquema fundiu-se com o Federalismo, desembocando no segundo (Cf. ENDO, 1994, p. 565-566).

Como se deram estes passos ver-se-á aqui.

O princípio iniciou-se na práxis política contemporânea como parte do ideário dos partidos democrata-cristãos, que o beberam da Doutrina Social da Igreja. Indica-o claramente Lataillade (1994, p. 125), dizendo que ao terminar a Segunda Guerra Mundial e surgirem na Europa ocidental os partidos democrata-cristãos, "como reencarnações dos anteriores partidos 'populares' do *centrum*, três princípios básicos aparecem refletidos em seus programas: personalismo, solidariedade e subsidiariedade".

Como se vê pelo até aqui exposto, a noção de subsidiariedade estava profundamente incrustada no pensamento ocidental. E antes mesmo de introduzir-se no âmbito comunitário europeu serviu como precedente para compromissos federais internos da República Federal alemã – outra vez a Alemanha, berço de Althusius, o pai intelectual do moderno federalismo, e de Ketteler –, através da União Democrata-Cristã, CDU[13] e da União Social-Cristã, CSU da Baviera (Cf. LATAILLADE, 1994, p. 124-125). Por esta época o país, traumatizado pela experiência da guerra, se repensava. E grande foi a repercussão do princípio nos meios intelectuais e políticos.

De fato, abundantes são os trabalhos que se podem encontrar sobre o princípio de subsidiariedade na literatura alemã já nos anos 50 e 60 – e mesmo nos 70, quando por influência das ideias Keynesianas diminuiu, com o intervencionismo estatal, o influxo do princípio sobre a práxis política econômica e social – (Cf. ENDO, 1994, p. 556).

A democracia cristã exerceu uma influência incontestável não só sobre a Constituição alemã, como sobre o federalismo internacional. A história da adoção desta diz muito acerca do apreço que têm os alemães pelo princípio de subsidiariedade.

Concebida como uma solução temporal para os problemas da época, a Constituição alemã (*Grundgesetz*, conhecida como Lei Fundamental de Bonn – LFB adiante –, de 1949)[14] evoluiu de tal modo, nas seis décadas de sua existência, que hoje em dia é considerada a mais liberal, estável e exitosa Constituição de todas quantas teve esse país[15], tendo conseguido

---

[13] Fundada em 1945, a União Democrata-Cristã (CDU por sua sigla em alemão, de *Christlich-Demokratische Union Deutschlands*), de ideologia de centro liberal conservadora e presidida atualmente por Angela Merkel, é um dos maiores partidos da Alemanha, e o que mais tempo esteve no poder, tendo liderado a reunificação alemã em 1990, sob a presidência de Helmut Kohl. Na Baviera, um *Land* alemão, o CDU não concorre, sendo ali representado pelo CSU, seu partido irmão (*Schwesterpartei*), com ele coligado.

[14] O Conselho Parlamentar, que desenvolveu a Lei Fundamental por instrução do comando militar das zonas de ocupação britânica, francesa e norte-americana, utilizou esta expressão, em vez de "Constituição", para deixar claro o caráter provisório desta devido à separação da Alemanha e o desejo de que com uma unificação posterior a Lei Fundamental fosse substituída por uma Constituição decidida e adotada livremente por todo o povo alemão. (Cf. UNGER, 2009, p. 304).

[15] A história constitucional democrática da Alemanha tinha sido curta antes desta, que é somente a terceira Constituição democrática alemã a nível nacional. As duas anteriores foram a Constituição Imperial Alemã - Constituição da Igreja de São Paulo de Frankfurt – (1849) que, embora nunca tenha entrado em vigor, tem grande importância como modelo histórico,

grande reputação a nível internacional, servindo de modelo para muitas outras ao redor do mundo.

E sua origem está em que, recém saídos de um momento histórico traumático como foi a catástrofe do regime totalitário, os alemães desejavam o desenvolvimento de um estado social democrático com ênfase no estado de direito sujeito a jurisdição. Os constituintes, assim, dividiram os poderes entre o *Bund* (Federação) e os *Länder* (Estados-Membros).

Tentaram, desta maneira, transferir àquele nascente Estado Social Democrático o princípio de subsidiariedade – que passou, então, a conhecer o contexto do federalismo e a ver crescer em si o peso do esquema territorial –, através do qual, além das áreas de sua competência exclusiva, o governo federal só interviria quando sua ação fosse mais eficaz do que as medidas tomadas a nível regional ou local.

Incorporou-se o princípio de subsidiariedade ao artigo 72 da LFB – embora sem a utilização explícita do termo – juntamente com uma autorização expressa ao Tribunal Constitucional para declarar a inconstitucionalidade das leis que não cumprissem o princípio (Cf. TAYLOR, 2009, p. 139).

Atualmente, na República Federal alemã, o princípio de subsidiariedade, explícito no artigo 23 da LFB, rege plenamente as relações entre o *Bund* e os *Länder* e, em menor medida, a destes com as corporações locais (Cf. GIL-DELGADO, 1993, p. 13). Tal é a consideração que têm os alemães por este princípio, que os *Länder* incitaram sua recepção pelos outros Estados-Membros da União no Tratado de Maastricht[16].

Fazendo referência ao programa de dez pontos (*Zehn-Punkte Programm*) formulado pelos presidentes dos *Länder* em Munich em outubro de 1987,

---

e a Constituição de Weimar (1919-1933) – também utilizada como modelo histórico sob a idéia de "Nunca mais Weimar", com a finalidade de evitar, na nova Constituição de 1949, os vícios nela contidos e que levaram aos trágicos acontecimentos sofridos na Alemanha e no mundo nos anos seguintes –. (Cf. UNGER, 2009, p. 304).

[16] "Artigo 23. (1) Para a realização de uma Europa unida, a República Federal da Alemanha contribuirá para o desenvolvimento da União Europeia, que está obrigada à salvaguarda dos princípios democrático, do Estado de Direito, social e federativo e do *princípio de subsidiariedade* e garante uma proteção dos direitos fundamentais comparável, no essencial, à assegurada pela presente Lei Fundamental. A tal efeito, a Federação poderá transferir direitos de soberania por una lei que requer a aprovação do *Bundesrat* [órgão de representação dos Estados Federados]. Os parágrafos 2 e 3 do artigo 79 aplicam-se à criação da União Europeia, bem como às reformas dos tratados constitutivos e a toda normativa análoga mediante a qual a presente Lei Fundamental seja reformada ou completada em seu conteúdo ou façam possível tais reformas ou complementações. (1a) Pela violação de um ato legislativo da União Europeia contra o '*princípio de subsidiariedade*' o *Bundestag* [órgão de representação do povo alemão] e o *Bundesrat* têm o direito de demandar o Tribunal de Justiça da União Europeia. O *Bundestag* está obrigado a fazê-lo a requerimento da quarta parte de seus membros. Por uma lei que requer a aprovação do *Bundesrat* reconhece exceções ao artigo 42, parágrafo 2, primeira frase e ao artigo 52, parágrafo 3, primeira frase, para o gozo dos direitos do *Bundestag* e do *Bundesrat*, que se encontram na base contratual da União Europeia". (GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, 1949). Sem grifos no original.

apontava Martínez (1991, p. 239), após a reunificação alemã e em plena negociação acerca da fundação da União Europeia, a especial sensibilidade da *Bundesrepublik* ao tema da subsidiariedade. Expunha em seu artigo *La Unión Europea y el Princípio de Subsidiariedad*, que naquele programa, referido ao federalismo, definiu-se, no ponto dois, a subsidiariedade "no sentido de que a Comunidade não deve assumir novas competências mais do que quando seu exercício a nível europeu seja absolutamente necessário para o interesse dos cidadãos, e sua plena eficácia somente possa conseguir-se desde o plano comunitário"[17].

A subsidiariedade, para os alemães, é concebida em um sentido bastante restritivo ante o temor de que as competências dos *Länder* possam ver-se negativamente afetadas. Mas a contribuição alemã "tem o duplo interesse de identificar a subsidiariedade com o federalismo, e de ressaltar as idéias de necessidade e de eficácia como legitimadoras do princípio de subsidiariedade"[18].

Além disso, hoje, a própria Lei Fundamental de Bonn reconhece expressamente o critério federal da subsidiariedade, pois em 1994, por ocasião da reforma constitucional, o legislador alemão optou por modificar a redação do art. 72.2 LFB com a finalidade de reforçar, de modo a não deixar dúvidas, o requisito da necessidade, convertendo-o no cerne daquele artigo. Tentava, dessa forma, frear a crescente intervenção da Federação que, segundo a opinião geral, tinha reduzido o âmbito de intervenção dos *Länder* a um mínimo dificilmente aceitável em um Estado que quisesse continuar considerando-se federal (Cf. NANCLARES, 2005, p. 294).

Ficou determinado que no âmbito da legislação exclusiva da Federação esta tem o direito de legislar sempre que, e enquanto, exista a necessidade de uma regulação legislativa federal porque assim o requeiram a criação de condições de vida equivalentes no território federal ou a manutenção da unidade jurídica ou econômica em interesse da totalidade do Estado (art. 72.2 LFB[19]).

Embora tenha havido dúvidas acerca da bondade do princípio para o fim que se almejava, as decisões do Tribunal Constitucional Federal foram tão eficazes para a execução do princípio contra o Legislativo Federal, que este, vendo obstaculizado seu poder, promulgou uma emenda constitucional que entrou em vigor em setembro de 2006, restringindo o funcionamento do princípio de subsidiariedade somente a certas competências legislativas. Este foi, em palavras críticas de Greg Taylor (2009, p. 140), o primeiro passo

---

[17] MARTÍNEZ, 1991, p. 239.
[18] *Idem*.
[19] "Art. 72.2.: Nas matérias do artigo 74, parágrafo 1 n°s. 4, 7, 11, 13, 15, 19 a, 20, 22, 25 e 26, a Federação tem competência legislativa se, e na medida em que, seja necessária uma regulação legislativa federal no interesse da totalidade do Estado para a criação de condições de vida equivalentes no território federal ou a manutenção da unidade jurídica ou econômica." **(**GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, 1949).

para relegar o princípio, uma vez mais, ao reino da mera aspiração, onde havia estado, a seu ver, de 1949 até 1994, quando entrou em vigor a emenda que o tornava justiçável.

5. A INCORPORAÇÃO DO CONCEITO NO TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA

O princípio de subsidiariedade não presidiu a construção europeia desde sua origem. O artigo 3º do Tratado de Roma (1957)[20] fixava a ação da Comunidade. O artigo 235 o admitia, com a finalidade de realização dos objetivos em uma extensão necessária de poderes previstos, mas depois de ser tomada uma decisão unânime do Conselho de Ministros. Nada nos textos iniciais correspondia a um princípio geral de repartição de competências entre a Comunidade e os Estados, porque não se queria estabelecer um Estado federal, mas criar uma organização internacional especializada (Cf. CHEMILLIER-GENDREAU, 1992, p. 13).

Mas a partir dos anos setenta começa o princípio de subsidiariedade a ser objeto de preocupação na Comunidade Europeia.

Quem primeiro utilizou o conceito de Princípio de Subsidiariedade no âmbito da Comunidade Europeia[21] foi Ralf Dahrendorf, quando era Comissário e, em 1971, escreveu, sob pseudônimo (WIELAND EUROPA, 1971, p. 3), um artigo para o jornal alemão *Die Zeit*, criticando a burocratização da própria Comissão Europeia.

A partir de então o princípio evoluiu através de iniciativas de homens como Altiero Spinelli, Georges Pompidou, Leo Tindemans, Jacques Delors e Giscard d'Estaign[22], até chegar ao Tratado de Maastricht (1992), que fundou

---

[20] Aqui é importante, para melhor orientação do leitor, relembrar os tratados que formam o processo de integração europeu: 1. Tratado constitutivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA (Paris, 1951); 2. Tratados de Roma: o constitutivo da Comunidade Econômica Europeia – CEE e o constitutivo da Comunidade Europeia da Energia Atômica – Euratom (1957); 3. Tratado de Fusão, que estabeleceu uma só Comissão e um só Conselho para as três Comunidades Europeias então existentes (Bruxelas, 1965); 4. Ata Única Europeia, que introduziu adaptações necessárias para completar o mercado interior (Luxemburgo e Haia, 1986); 5.Tratado de Maastricht, da União Europeia – TUE (1992); 6. Tratado de Amsterdam, que modificou o texto e a numeração dos Tratados UE e CE, estabelecendo a versão consolidada de ambos. Os artigos do Tratado da União Europeia passaram a designar-se mediante números em lugar de letras (A a S) (1997); 7. Tratado de Nice (2001), que reformou as instituições para que a União pudesse funcionar eficazmente depois de sua ampliação a 25 Estados membros em 2004 e a 27 Estados membros em 2007. O Tratado de Nice, o antigo Tratado da UE e o Tratado CE foram fundidos em uma versão consolidada; 8. Tratado de Lisboa (2007, com entrada em vigor em 1º de dezembro de 2009), pelo qual se modificam o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado constitutivo da Comunidade Europeia, este último passando a denominar-se Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE). Note-se que em seu art. 1º o TFUE declara: "o presente Tratado e o Tratado da União Europeia constituem os Tratados em que se funda a União. Estes dois Tratados, que têm o mesmo valor jurídico, são designados pelos termos "os Tratados".

[21] Não confundir Comunidade Europeia com União Europeia. Esta só passou a existir a partir de 1992, com o Tratado de Maastricht, substituindo aquela.

[22] Para uma detalhada exposição dessas diversas iniciativas, veja-se a obra de Ken Endo (1994).

a União Europeia, e ser reconhecido no Tratado de Lisboa (2009). Não deve passar despercebido que foi expressamente previsto na Ata Única Europeia (1986), ainda que referido exclusivamente ao âmbito do meio ambiente (Cf. STEIN, 1995, p. 74).

O rascunho do Tratado de Maastricht trazia uma referência explícita à "vocação federal europeia" que, entretanto, acabou sendo substituída pela expressão "para uma união mais estrita", devido ao primeiro ministro inglês John Major.

Uma Europa federal, concentrada, centralizada em Bruxelas, tem sido um assunto muito sensível para os britânicos desde Margaret Thatcher, para quem a Comunidade Europeia passava dos limites com suas regulações detalhistas (Cf. THATCHER, 1994).

Dispostos os Estados-Membros, em Maastricht, a continuar o processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, na qual as decisões se tomassem de maneira descentralizada, da forma mais próxima possível aos cidadãos, deixaram inscrito o princípio de subsidiariedade, no artigo 5 do Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE):

> Artigo 5 TCE: A Comunidade atuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objetivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado. Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o *princípio da subsidiariedade*, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário. A ação da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objetivos do presente Tratado (JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2002).

No âmbito da União Europeia (Maastricht), o princípio de subsidiariedade bebeu da fonte da Igreja. Como diz Muñoz (1994, p.12), "nada há em Maastricht que não tenha sido afirmado na doutrina social da Igreja, que por sua vez recolhe uma antiga tradição, a do senso comum da liberdade".

De fato, a União parece ter ido buscar diretamente na Doutrina Social da Igreja este princípio[23], dada a similaridade que há entre o que se encontra no já estudado parágrafo 79 da encíclica *Quadragesimo Anno* e o princípio de subsidiariedade reconhecido hoje, já no marco do Tratado de Lisboa, no artigo 5 do Tratado da União Europeia (TUE)[24].

---

[23] Na verdade, confirma-o o trabalho de Marc Luyckx, teólogo assessor para assuntos religiosos do Presidente da Comissão Europeia Jacques Delors (1985-1995), já citado neste artigo (LUYCKX, 1992).

[24] Artigo 5 TUE (ex-artigo 5 TCE):
1. A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

É clara a influência que a ideia contida na encíclica exerce na ordem jurídica comunitária europeia. O Tratado de Lisboa, que emendou os anteriores Tratados para melhorar o funcionamento da União Europeia e encontra-se em vigor desde 1º de dezembro de 2009, toma como um dos princípios estruturais de seu funcionamento o de subsidiariedade.

Como já se teve ocasião de ver, o estímulo dos alemães – e o exemplo de sua Constituição – foi também fundamental para a adoção do princípio em Maastricht e sua confirmação em Lisboa. O país teutônico tem sido central na construção europeia.

Segundo o princípio de subsidiariedade vigente hoje na União Europeia, deve-se considerar em primeiro lugar o cidadão, de maneira que antes de decidir-se por medidas a nível europeu, há que comprovar se as mesmas se justificam em relação com as reais possibilidades de uma intervenção eficaz a estes níveis.

Como com razão indicam alguns autores (RITZER; RUTTLOFF; LINHART, 2006, p. 736-737), a interpretação do princípio de subsidiariedade, tal como aparece no Tratado da União Europeia, deve ser realizada em conexão com dois outros princípios, o de atribuição e o de proporcionalidade, todos constantes do art. 5 TUE.

No âmbito da União Europeia, a *delimitação das competências* da União rege-se pelo princípio da atribuição, que consiste no reconhecimento de que esta só atua dentro dos limites das competências que os próprios Estados-Membros lhe tenham atribuído, através dos Tratados, para alcançar os objetivos neles traçados.

As competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-Membros. Agora bem, o *exercício* dessas competências à União reconhecidas, rege-se por dois princípios: o da subsidiariedade e o da proporcionalidade.

---

2. Em virtude do *princípio da atribuição*, a União atua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objetivos fixados por estes últimos. As competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-Membros.

3. Em virtude do *princípio da subsidiariedade*, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.

As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no referido Protocolo.

4. Em virtude do *princípio da proporcionalidade*, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados.

As instituições da União aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2010) (Sem grifos no original).

O princípio de subsidiariedade pretende garantir uma tomada de decisões o mais próxima possível do cidadão, através da constante comprovação de que a ação a ser promovida a nível comunitário, isto é, pelas instituições da União Europeia, justifica-se com relação às possibilidades oferecidas pelo nível nacional, regional ou local.

O princípio visa a assegurar que a União só atuará quando, e se, sua ação for mais eficaz do que uma ação levada a cabo a nível nacional, regional ou local – exceto quando se trate de domínios da sua competência exclusiva[25], quando, naturalmente, a União é a única permitida a atuar –.

De fato, pela técnica normativa da diretiva comunitária[26], revela-se um propósito de mínima intervenção por parte da União, com a concessão de máximo respeito à autonomia dos Estados-Membros.

A ele está relacionado o princípio da proporcionalidade que, por sua vez, visa a delimitar a atuação das instituições da União Europeia, de maneira que não exceda ao que é necessário para atingir os objetivos dos tratados. Quando a União puder escolher entre vários modos de intervenção de igual eficácia, deve limitar-se a atuar de modo que permita maior liberdade aos Estados-Membros e aos particulares.

Já no marco do Tratado de Lisboa, anexado ao TUE foi aprovado um Protocolo (n. 2) que fixa as regras de aplicação de ambos princípios, o da subsidiariedade e o da proporcionalidade.

Em suma, no âmbito europeu a formulação do princípio de subsidiariedade se assemelharia àquela que nos sistemas federais tem o reconhecimento da competência dos Estados em tudo aquilo que não esteja expressamente atribuído à Federação[27]. Ainda que a formulação não seja a mesma, atende à mesma preocupação. Pelo menos na Europa o princípio de subsidiariedade surge originariamente como um limite à competência da Comunidade – hoje União Europeia – que ameaçava estender-se mais além das previsões da carta fundacional pela via dos poderes implícitos. Diversos países, e entre eles principalmente o Reino Unido, queriam limitar a ação da Comunidade e para isso insistiram na introdução de alguma técnica que servisse a este propósito, o que foi atendido pelo princípio de subsidiariedade (Cf. Quadra-Salcedo, 1999).

---

[25] Art. 2.1 TFUE: "Quando os Tratados atribuam à União competência exclusiva em determinado domínio, só a União pode legislar e adotar atos juridicamente vinculativos; os próprios Estados-Membros só podem fazê-lo se habilitados pela União ou a fim de dar execução aos atos da União".

[26] Diretiva é um instrumento jurídico comunitário previsto no marco do Tratado constitutivo da Comunidade Europeia, que obriga ao Estado membro quanto ao resultado que deva obter-se. Exige uma transposição ao ordenamento jurídico nacional e deixa certa liberdade quanto à forma e os meios de sua aplicação.

[27] Como de alguma maneira ocorre no Brasil, caso em que, além de "à Federação", deve-se ler também "e aos Municípios", em razão da chamada competência remanescente dos Estados (art. 25, § 1º: "São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição").

6. O PRINCÍPIO NO MODELO ECONÔMICO DA UNIÃO EUROPEIA

A ideia nuclear do princípio de subsidiariedade, já está bastante claro, descansa, desde Aristóteles e Tomás de Aquino, no valor da liberdade. E "não há liberdade, a menos que a propriedade privada se encontre disseminada de alguma forma na sociedade. A propriedade privada é um baluarte da liberdade". A citação é de Margaret Thatcher (1994), cuja política privatizadora dos anos oitenta, na Inglaterra, ficou conhecida como precursora da onda de privatizações dos anos noventa, em todo o mundo, tanto por virtude das Diretivas liberalizadoras levadas a cabo no âmbito da União Europeia, como do Consenso de Washington para os países latino-americanos, incluído o Brasil.

A política inglesa não estava menos influenciada pela Doutrina Social da Igreja, embora seja de todos sabido que foi o pensamento econômico de Friedrich August von Hayek que diretamente lhe inspirou:

> No passado, raras vezes percebeu-se no capitalismo uma qualidade moral: o respeito à criatividade do homem e da comunidade. Uma empresa só pode forjar-se com a cooperação de muita gente: leva em sua essência tanto o indivíduo como a comunidade. E é por isso que o fracasso do socialismo, e das economias socialistas, (...) foi um fracasso em termos de não perceber o direito humano à empresa privada e à propriedade privada. João Paulo II fez a respeito uma proposta muito importante em *Centesimus annus*. (...) Recorro a esta encíclica muitas vezes. A liberdade é uma qualidade moral, a liberdade econômica é parte fundamental da liberdade. A liberdade não é tal a menos que haja liberdade econômica. É a criatividade do homem a que nos oferece um nível mais alto, e não os recursos naturais existentes em um país (THATCHER, 1994).

O aspecto econômico, de liberdade econômica, pulsa fortemente no princípio de subsidiariedade, ainda que nem sempre seja advertido à primeira vista. Os poderes públicos não devem assumir aquelas atividades econômicas que possam ser eficazmente desenvolvidas pela sociedade através de seus indivíduos e suas empresas.

Embora esta formulação da subsidiariedade não se encontre expressamente nos tratados, suas exigências encontram-se implícitas no modelo econômico comunitário.

A União Europeia tem como fundamento um sistema geral de liberdades, que se plasma no mercado interior, um mercado único europeu que funciona como um dos instrumentos de integração econômica dos Estados-Membros e que se rege pelas quatro liberdades: de circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais.

Neste contexto, as intervenções públicas que representem restrições à liberdade e ao jogo do mercado não têm cabimento no âmbito da União Europeia, a não ser que estejam devidamente justificadas como necessárias

para a consecução de objetivos de interesse geral. Ademais, os poderes públicos devem escolher, dentre os meios de intervenção possíveis, o menos restritivo para a liberdade e o que menor distorção cause no desenvolvimento espontâneo dos agentes sociais e econômicos.

No âmbito europeu, a partir da segunda metade dos anos oitenta do século XX, vários setores que prestavam exclusiva ou essencialmente serviços de interesse econômico geral foram gradualmente abertos à concorrência (telecomunicações, serviços postais, transportes, energia, eletricidade, gás e outros) – a Ata Única Europeia, de 1986, foi o marco para a entrada no mercado interior de diversos setores até então explorados por monopólios públicos –, tendo a União Europeia promovido uma liberalização controlada, uma progressiva abertura do mercado.

Na década de noventa do século passado, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), começou a manifestar, em sua jurisprudência, que algumas formas de intervenção na vida econômica tinham que dar lugar às liberdades comunitárias. A economia de mercado tinha que prevalecer ante as competências dos Estados, para organizar sua intervenção na vida econômica, na forma que melhor garantisse o Estado de bem-estar (*Welfare State*)[28].

Assim, nasceu a ideia especificamente comunitária de serviços de interesse econômico geral, referindo-se a atividades de serviço comercial que se produzem no âmbito do sistema econômico, e aos que, por motivo de interesse geral, também são impostas obrigações de serviços públicos. Representam o serviço público liberalizado, em sua nova formulação, com a vitória da concorrência e da liberdade econômica, sendo considerado um pilar básico da cidadania europeia.

O papel do Estado – dos Estados-Membros – tem uma importância fundamental nesse contexto, como lembra Quirós (2000, p. 224), ao dizer que a existência do livre mercado não elimina a necessidade do Estado. "Pelo contrário, este é fundamental para determinar as regras do jogo, interpretá-las e assegurar seu cumprimento; isto é, o Estado é uma instituição necessária para reduzir os custos de transação que dificultam e até podem impossibilitar o intercâmbio econômico."

Quirós fala em "livre mercado", e poder-se-ia dizer "economia de empresa", "economia de mercado", ou simplesmente "economia livre"[29].

---

[28] Conforme Sentenças do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 19 de março de 1991 (República Francesa contra Comissão no assunto 202/88), 25 de julho de 1991 (Gouda contra Commissariaat Voor de Media, assunto C-288/89) e 17 de novembro de 1992 (Reino de Espanha contra a Comissão, nos assuntos C-271/90, C-281/90 e C-289/90). (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 1991).

[29] As expressões todas são preferíveis a "capitalismo", hoje em dia. No parágrafo 42 de sua encíclica *Centesimus annus*, João Paulo II justifica o uso de umas por outra. (Cf. JOÃO PAULO II, 1991).

Sobre a intercambialidade das expressões “economia de mercado” e “capitalismo”, interessante é o magistério do Professor Rafael Termes Carreró, que também se pronuncia sobre o papel do Estado:

> O capitalismo, ou “economia de mercado”, como alguns, e entre eles o próprio João Paulo II, preferem chamá-lo, é um modelo fundado na propriedade privada, inclusive dos bens de produção; que utiliza o mecanismo dos preços como instrumento ótimo para a eficiente atribuição de recursos; e no qual todas as pessoas livremente responsáveis por seu futuro, podem decidir as atividades que desejam empreender, assumindo o risco de fracasso em troca da expectativa de poder desfrutar do benefício, se este se produz. Neste modelo, o Estado não deve interferir na mecânica do mercado, nem intervir, salvo para o exercício de um reduzido papel subsidiário, naquelas atividades dos cidadãos que o próprio mercado canaliza. O que não quer dizer negar o papel do Estado, e sim afirmar que, ao lado de suas primitivas funções como guardião da ordem e administrador da justiça, compete ao Estado, como servidor que deve ser da sociedade, velar pela pureza do funcionamento do mercado, criando e mantendo um marco legal para que a atividade econômica encontre seus próprios objetivos e resolva por ela mesma os conflitos que possam existir. (CARRERÓ, 2000)

Este imprescindível papel do Estado, de regulador da economia, é a pedra fundamental do princípio de subsidiariedade. Desde a *Rerum novarum* nota-se a insistência da doutrina na necessidade da superação do liberalismo exacerbado e da assunção de um compromisso com a proteção da ordem e da justiça.

Entretanto, no que respeita à Europa, é forçoso reconhecer, por um lado, o incômodo provocado pela subsidiariedade em uma parte da sociedade e dos partidos de ideologia mais estatizante e centralista, que miram o princípio como uma absurda via de renúncia de poderes do âmbito público para o privado e que, em épocas de crise como a que se vive agora, clama pela volta do dirigismo econômico.

Por outro, dois dos grandes males europeus: o exasperado nacionalismo e o euroceticismo de boa parte de seus cidadãos, que se utilizam do princípio para negar a cessão de competências a uma Europa que, em sua atual fase de construção, necessita total convergência em certas matérias.

Incompreendido e não poucas vezes incorretamente aplicado ao longo das duas últimas décadas, o princípio de subsidiariedade acabou sofrendo o ataque iracundo da crítica “anti-neoliberal” quando, a partir de 2007, eclodiu a crise financeira e econômica mundial.

Submersa no caos a Europa, não faltaram comentários desfavoráveis à política econômica de Thatcher (e também de Reagan nos Estados Unidos), culpada do assim denominado “fracasso generalizado” do modelo fundado na ideia de subsidiariedade, com a crise de crédito, a bolha imobiliária,

o descontrole da dívida pública e privada, os ativos tóxicos do setor bancário e todo o rosário de problemas que levaram à paralização econômica e, consequentemente, aos duríssimos ajustes a que os países da Eurozona têm sido obrigados a submeter-se, provocando movimentos de protesto e indignação popular em várias partes do continente e a queda dos governos grego e italiano que agravam a deficiência de legitimidade na Europa[30].

Vilipendiado o princípio, esboroado por aqueles que nunca quiseram ou puderam compreendê-lo, periga soçobrar em meio a discursos sobre uma nova reforma dos Tratados fundacionais da União Europeia com a finalidade de garantir necessários mecanismos de controle do déficit público e a penalização dos Estados-Membros que não respeitem os requisitos de responsabilidade fiscal.

Sobre a necessidade de uma política fiscal única parece haver já um certo consenso: de nada vale ter uma moeda comum com dezessete distintas regulações fiscais. Um Euro débil impossibilita a competição em um mercado globalizado, periclitando o próprio projeto europeu.

O problema que se coloca, então, é o de que, na atual fase da integração europeia, cada vez se mostra mais clara a urgência de ceder soberania política nacional e pavimentar um caminho em direção a uma federação europeia, com uma clara liderança política e a aceitação de regulações a nível supranacional em mais matérias.

Isto, entretanto, é coisa que repelem com horror a maioria dos Estados-Membros[31] – de posturas extremamente soberanistas e que desenharam uma União em que as decisões se adotam por unanimidade –, e cujos últimos passos no sentido de uma maior integração se restringiram à previsão, com o Tratado de Lisboa, da inauguração de um novo organograma institucional que passava a contar com um Alto Representante para a Política Exterior (atualmente a inglesa Catherine Ashton) e um Presidente do Conselho Europeu (hoje na pessoa do belga Herman Van Rompuy). Ambos substituídos *de facto* pelo eixo franco-alemão que vem-se erigindo no núcleo duro de uma União Europeia cada vez mais criticada por autoritária.

---

[30] A crise trouxe à tona, mais uma vez, a questão do "déficit democrático" europeu – entendido como uma percepção segundo a qual a União Europeia estaria dominada por uma elite burocrática sem legitimidade real, com um pobre grau de participação dos cidadãos europeus nas decisões que lhes dizem respeito – exportado agora para Grécia e Itália. Pois com a queda de Yorgos Papandreu e Sílvio Berlusconi, passaram a governar Lucas Papademos e Mario Monti, que têm em comum o fato de terem sido, os dois ex-tecnocratas da União Europeia – o primeiro foi vice-presidente do Banco Central Europeu e o segundo, Comissário Europeu de Concorrência –, nomeados primeiros-ministros sem a legitimidade das urnas.

[31] Tal é o zelo pela identidade nacional dos membros da União, que o procedimento de defesa da subsidiariedade fundado no "Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade" do Tratado de Lisboa – que garante aos Parlamentos nacionais um razoável prazo para objetarem contra leis europeias que, segundo seu particular critério, quebrantam o princípio – pode ocasionar infindáveis conflitos nos processos de tramitação dos novos poderes legislativos do Parlamento Europeu.

Em meio à voragem mundial, entretanto, eis que o Vaticano apresenta, em outubro de 2011, um documento[32], no qual mais uma vez critica o liberalismo econômico "sem regras e sem controles", considerando-o uma das causas da atual crise econômica. E pede que os Estados (tendo como ponto de referência a Organização das Nações Unidas) cedam de forma gradual parte de suas soberanias a uma Autoridade política supranacional concertada e legitimada – bem como a um Banco Central Mundial que substituiria o FMI – e com horizonte planetário, apta a regular as finanças mundiais, colocando-as a serviço da economia real, e não da especulação.

A transcendência do documento, que recupera a Encíclica *Caritas in veritate*, de Bento XVI, encontra-se na interpretação da situação atual, chamando, outra vez, para a urgente necessidade de recanalizar os esforços no sentido de fazer uso do princípio de subsidiariedade na condução da economia mundial.

Mostra o documento que a existência de uma Autoridade política supranacional não é incompatível com o princípio de subsidiariedade. Ao contrário, se conjuga bem com ele já que tal Autoridade se deve pôr ao serviço "dos vários países membros, segundo o princípio de subsidiariedade, criando, entre outras coisas, aquelas condições socioeconômicas, políticas e jurídicas, indispensáveis também para a existência de mercados eficientes e eficazes."[33]

7. O PRINCÍPIO DE SUBSIDIARIEDADE NA ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA

Embora não haja na Carta Magna brasileira uma referência explícita ao princípio de subsidiariedade – coisa que, sim, há na alemã –, reflexos dele podem encontrar-se na Constituição brasileira, especialmente na Constituição Econômica[34].

Sem ânimo de exaustão, por óbvios motivos, conferir-se-á especial atenção aqui, portanto, ao papel do Estado na economia[35]. Escusado é dizer que nos tempos que correm cada vez é mais importante a preocupação com os assuntos econômicos e disso estava ciente João Paulo II, cujas palavras, na *Centesimus Annus* (1991), vêm muito a propósito:

---

[32] VATICANO, 2011.

[33] *Idem*.

[34] A Constituição Econômica forma-se pelas normas constitucionais destinadas a estabelecer o marco fundamental para a estrutura e funcionamento da atividade econômica. No Brasil a Constituição Econômica é material, e não formal, pelo que podem-se encontrar, aquelas normas, espalhadas pelo texto constitucional e na legislação infraconstitucional. (Cf. COELHO, 2009, p. 1405).

[35] Não é o propósito, aqui, abordar a relação entre o princípio de subsidiariedade e a federação brasileira, que merece um estudo à parte. Tampouco far-se-á referência a dispositivos constitucionais que, embora claramente influenciados pelo princípio em estudo, não se encontram no título constitucional da Ordem Econômica e Financeira, como seria o caso, v.g., do art. 5º, XVIII, direito fundamental à criação de associações e cooperativas.

> 48. Estas considerações gerais refletem-se também no *papel do Estado no setor da economia.* A atividade econômica, em particular a da economia de mercado, não se pode realizar num vazio institucional, jurídico e político. Pelo contrário, supõe segurança no referente às garantias da liberdade individual e da propriedade, além de uma moeda estável e serviços públicos eficientes. A principal tarefa do Estado é, portanto, a de garantir esta segurança, de modo que quem trabalha e produz possa gozar dos frutos do próprio trabalho e, consequentemente, se sinta estimulado a cumpri-lo com eficiência e honestidade.

Chamava a atenção para as competências do Estado no âmbito econômico, consistentes não somente em tarefas de harmonização e condução do progresso, mas também em intervenções de suplência, justificadas por razões urgentes relacionadas ao bem comum. Intervenções que deviam, isso sim, ser limitadas no tempo, para não retirar permanentemente dos setores e sistemas de empresas suas próprias competências e para não ampliar em demasia o âmbito da intervenção estatal, prejudicando tanto a liberdade econômica como a civil.

Referindo-se à excessiva ampliação dessa esfera de intervenção nos anos precedentes, para a constituição do que depois ficou conhecido como um novo tipo de estado, o "Estado do bem-estar", o Papa criticava os excessos e abusos derivados de uma inadequada compreensão de suas próprias tarefas, que terminaram por levá-lo a ser qualificado como "Estado assistencial". E como remédio a este estado de coisas sugeria que "também neste âmbito, se deve respeitar *o princípio de subsidiariedade:* uma sociedade de ordem superior não deve interferir na vida interna de uma sociedade de ordem inferior, privando-a das suas competências, mas deve antes apoiá-la em caso de necessidade". (JOÃO PAULO II, 1991)

Embora publicado depois da Constituição de 1988, este magistério papal, de gestação muito anterior – já que inscrito no seio da Doutrina Social da Igreja Católica –, é respaldado pelo Constituinte brasileiro, conforme será possível adiante constatar, percebendo-se a influência de um em outra.

Já mais de um autor chamou a atenção para o fato de que os elementos que formam a doutrina pontifícia são os mesmos que fazem a essência da definição de capitalismo (economia de mercado) (Cf. CARRERÓ, 2000). Constituem-se em pressupostos do princípio de subsidiariedade na economia (Cf. RAMÍREZ, 2007, p. 35-37) – o reconhecimento da liberdade de iniciativa privada; a propriedade privada; e a necessária intervenção estatal (com a possibilidade de que o Estado intervenha como empresário) – e podem ser reconhecidos no Capítulo 1 (Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica) do Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira.

1. *Reconhecimento da livre iniciativa e da propriedade privada (art. 170 CF):*

A ordem econômica brasileira funda-se na valorização do trabalho e da livre iniciativa (art. 170). Ainda, a finalidade da ordem econômica pátria não é

outra que assegurar a todos existência digna conforme os ditames da justiça social. Daí que dois dos princípios orientadores desta liberdade de iniciativa são a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, VII) e a busca do pleno emprego (art. 170,VIII)[36].

Tudo isso quer dizer que os poderes públicos não podem obstaculizar, com sua intervenção, a atuação dos indivíduos e das associações. Devem abster-se de intervir – e daí a dimensão negativa com que se expressa o princípio aqui –, se não é dentro dos limites que constitucionalmente lhes são reconhecidos.

Assim, a Constituição garante aos particulares o direito de atuar livremente no mercado, assegurando a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos. Só excepcionalmente, e por meio de lei, pode esta ser exigida (art. 170, parágrafo único).

A liberdade de iniciativa – ou liberdade de empresa –, entretanto, não é absoluta. Também esta é limitada. Tem como limite os ditames da justiça social, fiel da balança nas relações decorrentes desta liberdade.

Não sem razão, Manoel Gonçalves Ferreira Filho situa na Doutrina Social da Igreja a fonte da "justiça social" e da "livre iniciativa" a que faz menção o preceito, relacionando tais conceitos constitucionais ao princípio de subsidiariedade. Diz o jurista brasileiro que a interpretação

> que atribui à expressão justiça social o sentido que tem na doutrina social da Igreja, se fortalece quando se considera que outro princípio que o art. 170 consagra é o da liberdade de iniciativa. Como reflexo da liberdade humana, a liberdade de iniciativa no campo econômico mereceu acolhida nas encíclicas de caráter social, inclusive na célebre encíclica *Mater et Magistra*. Esta, textualmente, afirma que 'no campo econômico, a parte principal compete à iniciativa privada dos cidadãos, quer ajam em particular, quer associados de diferentes maneiras a outros'.

[36] O primeiro reverbera o magistério de João XXIII na *Mater et Magistra*: "151. Recordemos, finalmente, que também a iniciativa particular deve contribuir para *estabelecer o equilíbrio econômico e social entre as diferentes zonas da nação*. Mais ainda, os poderes públicos, em virtude do princípio de subsidiariedade, devem favorecer e ajudar a iniciativa privada, comando-lhe [*sic*], onde e logo que seja possível de maneira eficiente, a continuação do desenvolvimento econômico". (JOÃO XXIII, 1961). (Sem grifos no original). O segundo repercute o ensinamento de João Paulo II na *Centesimus annus*, em sua homenagem à *Rerum novarum*. A preocupação com o pleno emprego esteve presente desde o alvorecer da Doutrina Social da Igreja: "A *Rerum novarum* aponta o caminho de justas reformas, que restituam ao trabalho a sua dignidade de livre atividade do homem. Aquelas implicam uma tomada de posição responsável por parte da sociedade e do Estado, tendente sobretudo a defender o trabalhador contra o pesadelo do desemprego. Isto verificou-se historicamente de dois modos convergentes: ou com políticas econômicas, visando assegurar o crescimento equilibrado e a condição de *pleno emprego*; ou com os seguros de desemprego e com políticas de requalificação profissional capazes de facilitar a passagem dos trabalhadores dos sectores em crise para outros em expansão". (JOÃO PAULO II, 1991). (Sem grifos no original).

> Daí decorre que ao Estado cabe na ordem econômica posição secundária, embora importante, já que sua ação deve reger-se pelo chamado "princípio da subsidiariedade" e deve ser tal que "não reprima a liberdade de iniciativa particular, mas antes a aumente, para a garantia e proteção dos direitos essenciais de cada indivíduo". (FERREIRA FILHO, 2005, p. 358)

É assegurada também a propriedade privada (art. 170, II). Mas esse direito, fundamental para a consecução dos objetivos de uma economia de livre mercado, tampouco é absoluto. Seu conteúdo está limitado pela observação de sua função social (art. 170, III). Até sete vezes manifesta-se a Carta Magna acerca da função social da propriedade, demonstrando com isso a preocupação do Constituinte em refletir no texto constitucional a necessidade de subordinação da propriedade ao bem comum, fazendo eco, aqui também, da doutrina da Igreja, resumida nestas palavras de João Paulo II (1987): "Sobre a propriedade, de fato, grava uma 'hipoteca social', quer dizer, nela é reconhecida, como qualidade intrínseca, uma função social, fundada e justificada precisamente pelo princípio da destinação universal dos bens."

Sobre a propriedade grava uma "hipoteca social", o que não é dizer pouco. Toda e qualquer forma de propriedade privada há de ser reconhecida como sujeita a determinadas limitações em função de sua compatibilidade com o interesse social.

Cumpre sua função social, segundo a Doutrina Social da Igreja, a propriedade que, no sistema de livre mercado, está destinada ao processo produtivo, criando trabalho e rendas para os demais, com proveito para muitos e sem injuriar os necessitados.

A Constituição brasileira explicita no art. 186 os requisitos mínimos para que a propriedade rural seja considerada cumpridora de sua função social, entre os quais encontram-se a observância das disposições que regulam as relações de trabalho (art. 186, III) e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (art. 186, IV).

Ademais, reconhece e premia a propriedade produtiva, no art. 185, impedindo que venha a ser desapropriada para fins de reforma agrária (art. 185, II). Em lugar da sanção – que cai com todo o peso do art. 184 sobre o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social –, receberá a garantia de tratamento especial pelo fato mesmo de já estar, ela sim, cumprindo sua social função (art. 185, parágrafo único).

Os perdulários e os sovinas, que com injúria daqueles que mais necessitam, caem nos extremos de dissipar seus bens ou guardar sem dar destino produtivo a sua propriedade, não fazem parte do genuíno espírito do capitalismo que se reconhece pela grandeza do empreendedor industrioso que arrisca (Cf. CARRERÓ, 2000) seu patrimônio na construção de melhores condições de vida – não somente para si, como para outros, conforme já

reconhecia na *Mater et Magistra* João XXIII (1961) –: "A *propriedade privada*, mesmo dos bens produtivos, é um direito natural que o Estado não pode suprimir. Consigo, intrinsecamente, comporta uma função social, mas é igualmente um direito, que *se exerce em proveito próprio e para bem dos outros*."

Ainda no contexto do reconhecimento da livre iniciativa, a Constituição assegura dois outros direitos, complementares a ela: o direito à livre concorrência (art. 170, IV) e à defesa do consumidor (art. 170, V). O Estado define as regras do livre jogo de mercado garantindo os requisitos para que exista uma real e eficaz competição entre os que participam no mercado e para que os consumidores tenham acesso a este também em condições de liberdade.

Desnecessário é dizer que aqueles são pilares sobre os quais se desenvolve a confiança da sociedade na atividade que livremente exercem indivíduos e associações, que têm uma responsabilidade social da qual não se podem eximir, a qual não podem iludir. Neste sentido já se pronunciou Bento XVI:

> Mas é verdade também que está a aumentar a consciência sobre a necessidade de uma mais ampla "responsabilidade social" da empresa. (...) É um fato que se vai difundindo cada vez mais a convicção de que *a gestão da empresa não pode ter em conta unicamente os interesses dos proprietários da mesma, mas deve preocupar-se também com as outras diversas categorias de sujeitos que contribuem para a vida da empresa*: os trabalhadores, os clientes, os fornecedores dos vários fatores de produção, a comunidade de referência. (BENTO XVI, 2009)

No que concerne à defesa do consumidor, outros quatro dispositivos constitucionais a ele se referem (art. 5º XXXII; art. 24, VIII; art. 150, § 5º e art. 170, V), ademais do art. 48 ADCT, com a clara intenção de fazer efetivos os direitos de um grupo econômico que, embora um dos mais importantes do mundo, encontra-se em situação de inferioridade, conforme palavras do Presidente Kennedy em seu discurso "*Consumer Bill of Rights*" no dia 15 de março de 1962 (Cf. KENNEDY, 1962).

Quanto à livre concorrência, assim manifesta-se Mártires Coelho sobre a delineação do princípio na Constituição brasileira, dizendo que houve uma clara opção dos constituintes de 1988 por uma política econômica de tipo liberal, a qual só permite a intervenção do Estado para reprimir abusos e resguardar a livre concorrência de "quaisquer interferências, quer do próprio Estado, quer do embate de forças competitivas privadas que pode levar à formação de monopólios e ao abuso do poder econômico visando o aumento arbitrário dos lucros". (COELHO, 2009, p. 1409)

Com o objetivo de possibilitar o pleno exercício deste direito à livre concorrência, a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à

dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (art. 173, § 4º).

Por fim é importante lembrar que a Constituição garante, ainda, tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (art. 170, IX). Apesar das críticas que se podem fazer ao caráter protecionista do dispositivo (e daquele do art. 179)[37] – proteção às empresas autóctones, em detrimento de uma situação mais benéfica para o conjunto da população, decorrente de uma maior concorrência entre empresas nacionais e estrangeiras – é necessário dizer que cumpre o Estado aí seu papel subsidiário, de ajuda e auxílio no que é necessário para assegurar o pleno exercício das faculdades de tais empresas que, por seu tamanho, encontram maiores problemas no jogo do mercado.

2. *A Necessária Intervenção Estatal (art. 174 CF):*

A dimensão positiva do princípio de subsidiariedade, segundo a qual as organizações de ordem superior podem, devem e inclusive têm a obrigação de intervir quando as de ordem inferior não possam cumprir satisfatoriamente suas atribuições (Cf. ENDO, 1994, p. 564), encontra-se de maneira especialmente interessante na encíclica *Centesimus Annus*:

> 15. A *Rerum novarum* opõe-se à coletivização pelo Estado dos meios de produção, que reduziria cada cidadão a uma "peça" na engrenagem da máquina do Estado. Igualmente critica uma concepção do Estado que deixe totalmente a esfera da economia fora do seu campo de interesse e de ação. *Existe com certeza uma legítima esfera de autonomia do agir econômico, onde o Estado não deve entrar. Compete a este, porém, a tarefa de determinar o enquadramento jurídico dentro do qual se desenrolem os relacionamentos econômicos*, e de salvaguardar deste modo as condições primárias de uma livre economia, que pressupõe uma certa igualdade entre as partes, de modo que uma delas não seja de tal maneira mais poderosa que a outra que praticamente a possa reduzir à escravidão. (JOÃO PAULO II, 1991) (Sem grifos no original)

É preciso, diz por sua vez Mellado Ramírez, que se criem as condições que facilitem as iniciativas particulares. E é aqui onde aparece, como protagonista, o Estado, que não pode isolar-se da economia. Deve promover condições que assegurem seu correto exercício, pois de nada serve reconhecer uma liberdade se não se garante que ela pode ser exercitada (Cf. RAMÍREZ, 2007, p. 36).

---

[37] Art. 179 CF: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei."

Aquela dimensão positiva do princípio, portanto, pode ser reconhecida na Constituição Econômica brasileira, no art. 174 CF, que dispõe sobre o que a doutrina jurídica brasileira chama "intervenção estatal indireta": "como *agente normativo e regulador da atividade econômica*, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado". (BRASIL, 2005, p. 131) (Sem grifos no original).

Na dimensão positiva do princípio de subsidiariedade, o Estado assume uma posição ativa, interventiva, de iniciativa. A regra é a abstenção do Estado para que sejam os corpos intermédios da sociedade os que, livremente, exercitem sua criatividade e cooperação para buscar, através de sua própria atividade, a satisfação de suas necessidades e interesses. Mas com a participação estatal, de modo subsidiário, velando para que se deem, e não se percam, as condições para que aquelas atividades sejam exercidas em liberdade.

É o que ocorre quando a Constituição brasileira confere ao Estado o papel de agente que normatiza e regula as atividades econômicas assumidas pelos particulares. Dele é a competência e iniciativa de estabelecer o marco jurídico que orientará as transações econômicas: não só a proteção do consumidor, a garantia do cumprimento dos contratos e os direitos de propriedade, mas também a preservação deste marco jurídico, através do exercício das funções de fiscalização, de incentivo e planejamento, onde for necessário e justificável, para assim garantir a manutenção da lei e da ordem e evitar a coerção de uns indivíduos sobre outros, situação extrema que significaria a derrocada da economia de mercado pela perda de seu básico requisito, a liberdade.

E é importante observar que o Estado estará atento para incentivar e promover os corpos intermédios da sociedade: "a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo" (Art. 174, § 2º).

3. *A Possibilidade de que o Estado intervenha como Empresário (art. 173 CF)*:

O terceiro elemento que, sendo pressuposto do livre mercado, também o é do princípio de subsidiariedade da Doutrina Católica, é a empresa pública (tomada aqui em seu sentido lato). O Estado como empresário esteve, no momento de seu nascimento, mais que justificado.

Terminada a Segunda Guerra Mundial, que dividiu a Europa em dois blocos e iniciou o período da Guerra Fria, a devastação econômica em que se encontrava o continente, somado ao temor que tinham os Estados Unidos de que a metade ocidental caísse em mãos comunistas, sob o controle da outra superpotência, fez com que os norte-americanos, desejando garantir a estabilidade no velho continente, propusessem aos Estados europeus um Plano de Reconstrução Europeu, que ficou conhecido como Plano Marshall.

Aceito por dezesseis países, pôs à disposição dos governos uma quantidade de dinheiro suficiente para a reconstrução, que se caracterizaria por um cada vez maior protagonismo do Estado na vida econômica e social.

A destruição era total, os ânimos estavam arruinados psicológica e moralmente e os cidadãos necessitados de praticamente tudo. Ademais, reinava o clima de forte desconfiança entre as nações, as quais impediam, umas às outras, por motivações de segurança nacional, entrar em seus territórios através de investimentos públicos ou privados.

Desta maneira, os Estados se viram ante o desafio de intervir na economia – alentados pelas ideias de Keynes que já haviam sido aplicadas com grande sucesso com o New Deal norte-americano pós-Depressão –, tanto para levar a cabo a reconstrução, como para garantir uns serviços mínimos que os cidadãos não podiam dispensar e que as empresas privadas não queriam, ou não podiam, prover.

Para a gigantesca tarefa criaram as empresas públicas e subsidiaram as privadas. E como necessitavam blindar-se contra seus adversários, decidiram fazê-lo através dos monopólios. Assim, os Estados criaram as empresas públicas, para nelas depositar a função monopolística de suprir o mercado de bens e serviços e operar no arranque da economia e na redução das desigualdades sociais.

Mas o Estado chegou a açambarcar quase toda a atividade econômica, à medida que foi-se transmutando em Estado de bem-estar social. Um Estado que se comprometia com o máximo de serviços para o cidadão e que foi retirando dele a autonomia para exercer a atividade econômica.

Até os anos noventa – na década anterior Margaret Thatcher (1979-1990) pôs em ação sua política de liberalização do mercado e privatização das empresas inglesas – o panorama era o do binômio monopólio-empresa pública. Não somente na Europa, mas também no Brasil desde as nacionalizações de Getúlio Vargas.

É a esse estado de coisas que se refere João Paulo II ao manifestar-se, em 1991, sobre os excessos do Estado de bem-estar[38].

---

[38] "Assistiu-se, nos últimos anos, a um vasto alargamento dessa esfera de intervenção, o que levou a constituir, de algum modo, um novo tipo de estado, o 'Estado do bem-estar'. Esta alteração deu-se em alguns Países, para responder de modo mais adequado a muitas necessidades e carências, dando remédio a formas de pobreza e privação indignas da pessoa humana. Não faltaram, porém, excessos e abusos que provocaram, especialmente nos anos mais recentes, fortes críticas ao Estado do bem-estar, qualificado como 'Estado assistencial'. As anomalias e defeitos, no Estado assistencial, derivam de uma inadequada compreensão das suas próprias tarefas. Também neste âmbito, se deve respeitar *o princípio de subsidiariedade:* uma sociedade de ordem superior não deve interferir na vida interna de uma sociedade de ordem inferior, privando-a das suas competências, mas deve antes apoiá-la em caso de necessidade e ajudá-la a coordenar a sua ação com a das outras componentes sociais, tendo em vista o bem comum."(JOÃO PAULO II, 1991)

A Constituição econômica de 1988 previu um limite para a intervenção do Estado na economia, ao estabelecer no art. 173 que "ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei". (BRASIL, 2005, p. 131)

A "intervenção estatal direta" no domínio econômico passava, assim, a ser subsidiária da dos particulares. Dar-se-ia em contados casos, em que houvesse uma real necessidade, justificada em somente duas hipóteses, definidas em lei: para atender a interesse coletivo que fosse sobressalente e para garantir a segurança nacional. Já não se admitia indiscriminadamente a atividade direta estatal na economia, ocupando o espaço que se destinava à iniciativa privada.

Mas não parece que o constituinte brasileiro estivesse muito atento ao que ocorria no mundo naquele momento. No final da década de oitenta os estados socialistas desabavam e os primeiros frutos positivos das reformas liberais de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, destravando a liberdade de mercado, já deixavam-se ver. E, no entanto, mantinham os constituintes a rigidez dos monopólios brasileiros em setores como telecomunicações, energia elétrica, petróleo e gás natural, situação que só seria revista a partir de 1995, através das emendas constitucionais.

Atualmente a intervenção direta do Estado na atividade econômica segue sendo possível a nível monopolista, mas apenas de modo excepcional, já que os casos em que pode dar-se o monopólio estatal estão exaustivamente tratados na Constituição (art. 177) e são hoje em menor número do que aquele que havia previsto o poder constituinte originário. Há repressão do monopólio privado (art. 173 § 4º), como já anotado acima. E se o Estado – através da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias – pode concorrer com o particular na exploração direta da atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, terá de fazê-lo em igualdade de condições com as empresas privadas (art. 173).

Em resumo, podem-se citar as palavras de Maria Silvia Zanella de Pietro (1999, p. 35) que, localizando o princípio de subsidiariedade no art. 173, *caput* CF, diz que duas são as fundamentais ideias ligadas ao princípio. Por um lado, o reconhecimento de que a iniciativa privada – através dos indivíduos ou das associações – tem prioridade sobre a iniciativa estatal. "Em consonância com essa ideia, o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular tem condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos; em consequência, sob este aspecto, o princípio implica uma limitação à intervenção estatal." Por outro lado, a noção do Estado como fomentador, coordenador e fiscalizador da iniciativa privada com a finalidade de possibilitar que os particulares tenham êxito em seus empreendimentos.

A autora cita como consequência da aplicação do princípio as privatizações e a ampliação da atividade de fomento no âmbito econômico e social.

Para finalizar, a opinião de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, para quem a Constituição de 1988 é "nitidamente estatista no plano econômico". Critica o art. 174 – que define o Estado "como agente normativo e regulador da atividade econômica" –, dizendo que

> Assim, não seria o mercado, como é típico de uma economia descentralizada (ou liberal), mas o Poder Público, segundo é próprio de uma economia de tipo centralizado (ou soviético), que regeria a economia. Isto colide com o princípio de livre iniciativa, livre concorrência, que a Constituição consagra (arts. 1º, IV, 170, caput e inc. IV), que atenuam esse centralismo econômico. Por outro lado, o art. 174 prevê o planejamento, outro dos elementos de uma economia centralizada. Entretanto, só o considera "determinante", isto é, obrigatório para o setor público. Para o setor privado, ele é apenas indicativo: sugere metas desejáveis. (...) Em contradição com o art. 174, é inequívoco que o art. 173 dá à iniciativa privada a primazia no plano da atividade econômica. Ela é a regra, a iniciativa estatal, a exceção[39].

Segundo ele, a iniciativa estatal será possível em dois casos: quando necessária para a segurança nacional ou quando necessária ao atendimento de "relevante interesse coletivo", na forma da lei. Significando isto que, apesar de a Constituição reconhecer a primazia da iniciativa privada, "caberá a atuação do Estado como empresário onde o legislador, numa decisão política, entender existir um 'relevante interesse coletivo'. Não há, pois, garantia segura e efetiva contra o avanço da estatização na economia"[40].

Tais palavras merecem reflexão, principalmente quando o Brasil, vivendo seu melhor momento econômico e atraindo a atenção do mundo inteiro como uma terra de oportunidades, ainda se caracteriza por ser uma economia majoritariamente não livre, para seus próprios cidadãos.

Quem o diz é o *Index of Economic Freedom*[41], em sua publicação de 2011. Uma breve visita a este estudo parece dar algo de razão aos que veem e temem possibilidades de relativa estatização na economia brasileira. Quanto a liberdade de empresa, direitos de propriedade e tamanho do governo, três índices que mostram na prática os aspectos formais que se acaba de analisar neste artigo, o país apresenta-se francamente prejudicado:

---

[39] FERREIRA FILHO, 2005, p. 364.
[40] *Idem*.
[41] Publicação conjunta de The Heritage Foundation – um instituto de pesquisa e educação (um *think tank*) cuja missão é formular e promover políticas públicas conservadoras baseadas nos princípios da livre empresa, do governo limitado e da liberdade individual – e do *Wall Street Journal*, com a finalidade medir o sucesso econômico de 183 países ao redor do mundo. Em 2011 o Brasil consegue o 113º lugar, por trás de países como Vanuatu, Nigéria e Gabão.

burocracia que dificulta a organização de novos investimentos e produção; um judiciário ineficiente, sujeito a influências políticas e econômicas, ademais de baixa proteção dos direitos de propriedade intelectual com existência de pirataria dos direitos autorais; altos gastos do governo em termos de percentuais do PIB sem reflexo em eficiência e qualidade geral dos serviços, que permanecem fracos.

O estudo arremata dizendo que "o papel do estado na economia é pesado e continua crescendo. (...) As barreiras à atividade empresarial incluem a sobrecarga de impostos, a ineficiência das normas, o fraco acesso ao financiamento de longo prazo, e um rígido mercado de trabalho"[42].

Por outro lado, a revista inglesa *The Economist*, informando sobre a fusão de duas importantes companhias varejistas em meados de 2011, critica a debilidade da política antitruste brasileira, apesar de o país, já nos anos 1990, ter começado a abrir sua economia, privatizando empresas com o fim de aumentar a concorrência. Entretanto, esclarece, "um estudo em 2007 de autoria de Edmund Amann, da Universidade de Manchester, e Werner Baer, da Universidade de Illinois, descobriu que 15 anos depois a quota de mercado das quatro maiores empresas na maioria dos setores tornou-se ainda maior."[43]

Ademais, diz que, se aquele acordo segue adiante, a companhia resultante teria 27% do mercado varejista nacional. O governo é intervencionista nestes casos, em que o órgão regulador da concorrência, fica impedido de atuar para dar espaço à atuação do governo, que está mais interessado em criar campeões nacionais do que em promover a concorrência. E vaticina: "O resultado da luta pode depender de qualquer número de fatores estratégicos, legais ou políticos. Mas o bem-estar do consumidor, no entanto, não estará entre eles".

Enfim, muito há ainda por fazer, para que o país ingresse no grupo dos realmente livres economicamente. É necessário que sejam os corpos intermédios da sociedade os que optem por trilhar este caminho. O papel do Estado é o de construir o marco jurídico e velar por seu cumprimento, abstendo-se de substituir-se aos cidadãos – e há que exigir que o Estado cumpra seu papel –. Mas à sociedade, através de seus corpos intermédios, é que cabe tornar realidade a opção pela liberdade.

CONCLUSÃO

O Princípio de Subsidiariedade, que está na base dos Tratados da União Europeia e de constituições como a Lei Fundamental de Bonn, construiu-se ao longo de séculos, atravessando toda a história do pensamento político europeu, bebendo das fontes da Filosofia grega, do Direito Romano e do Catolicismo, tripé básico da civilização ocidental.

---

[42] MILLER; HOLMES, 2011.
[43] THE ECONOMIST, 2011.

Harmoniza-se o princípio com os pressupostos básicos do capitalismo de livre mercado: reconhecimento da liberdade de iniciativa econômica, garantia do direito de propriedade limitado por sua função social e a necessária intervenção do Estado na economia para garantir as condições de funcionamento deste mercado.

Mais ainda, o Princípio de Subsidiariedade é um princípio regulador, que apresenta-se como *conditio sine qua non* para o alcance de uma economia que, cada vez mais regionalizada e global, apresente-se justa e a serviço do bem comum.

A severa crise econômico-financeira originada na Europa (e nos Estados Unidos) – em decorrência, em parte, da falta de regulação – não supõe o enfraquecimento do princípio de subsidiariedade ou a necessidade de sua ab-rogação. Ao contrário, exige a atualização de sua interpretação em um mundo globalizado para chegar-se à conclusão de que permanece íntegro em seus fundamentos e perfeitamente adequado como remédio para os males econômicos deste início de século.

No que respeita ao Brasil, há de admitir-se que embora o legislador constituinte tenha feito a opção, na Constituição Econômica, por uma economia de mercado em que o Estado deve exercer um papel subsidiário, não poucas vezes, na prática, o princípio é desobedecido por um excesso de regulação ou intervencionismo governamental.

O princípio de subsidiariedade que informa a liberdade de iniciativa não confere automaticamente a autonomia a indivíduos e associações. Somente é útil como instrumento para que os corpos intermédios da sociedade se empenhem, com seus próprios meios, para que se avance na busca de um bem-estar acessível a todos, no verdadeiro sentido da justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCALÁ, Manuel. Oswald von Nell Breuning S.J. Homenaje a un Centenario en Vida. *Revista de Fomento Social*. Nº 178, p. 117-119, 1990.

AQUINO, Santo Tomás de. *Suma Teológica*. Texto latino de la edición crítica Leonina. Traducción y anotaciones por una comisión de PP. Dominicos presidida por el Excmo. y Rvdo. Sr. Dr. Fr. Francisco Barbado Viejo, O. P., Tomo VI (1-2 q. 90-114). Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 1961.

ARISTÓTELES*. La Política*. Edición preparada por Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez. Madrid: Editora Nacional, 1981.

BENTO XVI. *Carta Encíclica Caritas in Veritate*, 2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2005.

CARRERÓ, Rafael Termes. Doctrina Social de la Iglesia y Liberalismo: ¿Antagonismo o malentendido? Comentario del Prof. Rafael Termes a la respuesta del doctor Mario A. Molina a la ponencia del profesor Gabriel J. Zanotti. *Laissez-Faire Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Francisco Marroquín.* Nº 12-13, p. 77-82, 2000.

CHEMILLIER-GENDREAU, Monique. Le Principe de Subsidiarité: enjeu majeur, débat confus. *Le Monde diplomatique*, Paris, 30 jul. 1992, p.13.

COELHO, Inocêncio Mártires. Princípios da Ordem Econômica e Financeira. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1405-1415.

COROMINAS, Juan. *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*. Madrid: Gredos, 1961.

DEROSIER, Jean-Philippe. La Dialectique centralisation/décentralisation: Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité. *Révue Internationale de Droit Comparé*. Nº 1, p. 107-142, 2007.

ENDO, Ken. The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors. *Hokkaido Law Review*. Nº 43/6, p. 553-652, 1994.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2005.

GEFAELL, José Antonio. La Socialización en las Constituciones de la Post-guerra. *Revista de Administración Pública*. Nº 3, p. 361-372, 1950.

GIL-DELGADO, José María Gil-Robles. El Principio de Subsidiariedad en la Construcción Europea. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*. Nº 2, p. 7-25, 1993.

GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, disponível em: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html> Acesso em: 27.06.2011.

JOÃO XXIII, *Carta Encíclica Mater et Magistra*, 1961.

JOÃO PAULO II, *Carta encíclica Centesimus Annus*, 1991.

JOÃO PAULO II, *Carta encíclica Sollicitudo Rei Socialis*, 1987.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, *Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, 83/C, 30.03.2010.

JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, *Versão Compilada do Tratado que Institui a Comunidade Europeia*, 325/C, 24.12.2002.

KENNEDY, John Fitzgerald. *Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest*. March 15, 1962. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=9108#axzz1REBOoloY>. Acesso em: 05.07.2011.

LATAILLADE, Iñigo Cavero. El Principio de Subsidiariedad en el marco de la Unión Europea. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. Nº extra 18, p. 123-145, 1994.

LÁZARO, Alicia Chicharro. *El Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*. Navarra: Aranzadi, 2001.

LEÃO XIII. *Carta encíclica Rerum Novarum: sobre a condição dos operários*, 1891.

LUYCKX, Marc. *Histoire Philosophique du Concept de Subsidiarité*. Cellule de Prospective, Commission des Communautes Européennes, 13 fév. 1992.

MARIÑO, Primitivo. Estudio Preliminar. In: ALTUSIO, Juan. *Política*. Traducción de Primitivo Mariño. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990. P. XV-XLI.

MARTÍNEZ, Antonio Carro. La Unión Europea y el Principio de Subsidiariedad. *Revista de Administración Pública*. Nº 126, p. 213-252, 1991.

MILLER, Terry; HOLMES, Kim R. *2011 Index of Economic Freedom*. New York: The Heritage Foundation and The Wall Street Journal, 2011. Disponível em: < http://www.heritage.org/index/Country/Brazil>. Acesso em: 03.06.2011.

MILLON-DELSOL, Chantal. *L' État subsidiaire - Ingérence et non-ingérence de l'Etat: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*. Paris: Presses Universitaires de France, 1992.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. Sobre el Principio de Subsidiariedad. *Noticias de la Unión Europea*. Nº 110, p. 11-42, 1994.

NANCLARES, José Martín y Perez de. La Constitución Europea y el Control del Principio de Subsidiariedad. In: MONTERO, Carlos Closa; SOLA, Natividad Fernández (Coords.). *La Constitución de la Unión Europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 279-304.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2009.

PAULO VI. *Lumen Ecclesiae Carta del sumo Pontífice*, 1974.

PIO XI. *Carta encíclica Quadragesimo anno*, 1931.

QUADRA-SALCEDO, Tomás de la. Nota sobre el Principio de Subsidiariedad. In: BANDRÉS, Juan María. *El Principio de Subsidiariedad y la Administración Local*. Barcelona: Marcial Pons, 1999, p. 83-91.

QUIRÓS, Lorenzo Bernaldo de. Liberalización, Desregulación y Mercado. In: MARTÍN, Eduardo Ortega (Dir.). *Cuadernos de Derecho Judicial*, nº 12 (Ejemplar dedicado a: Derecho administrativo-económico). Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2000.

RAMÍREZ, David Mellado. El Principio de Subsidiariedad en la Economía. In: CASTRILLO, Eduardo de Urbano (Coord.). *El Principio de subsidiariedad*. Madrid: Departamento de Publicaciones del Colegio Retamar, 2007.

RITZER, Christoph; RUTTLOFF, Marc; LINHART, Karin. How to Sharpen a Dull Sword: The Principle of Subsidiarity and its Control. *German Law Journal*. V. 7, nº 9, p. 733-760, 2006.

RODRÍGUEZ, Federico. *Doctrina Pontificia*: *Documentos Sociales*. T. III. Traducción de los textos latinos e italianos de Carlos Humberto Nuñez. Madrid: La Editorial Católica, 1964.

STEIN, Torsten. El Principio de Subsidiariedad en el Derecho de la Unión Europea. *Revista de Estudios Políticos*. Nº 90, p. 69-84, 1995.

TAYLOR, Greg. Germany: A Slow death for Subsidiarity? *International Journal of Constitutional Law*. V. 7, nº 1, p. 139-154, 2009.

THATCHER, Margaret. Margaret Thatcher en el Centro de Estudios Públicos. *Estudios Públicos Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*. Nº 55, p. 65-80, 1994.

THE ECONOMIST. Too Little, Too Late: Competition policy in Brazil. *The Economist*, London, 9 jul. 2011.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, Sentenças de 19 de março de 1991 (República Francesa contra Comissão no assunto 202/88), 25 de julho de 1991 (Gouda contra Commissariaat Voor de Media, assunto C-288/89) e 17 de novembro de 1992 (Reino de Espanha contra a Comissão, nos assuntos C-271/90, C-281/90 y C-289/90)

UNGER, Mark. Sesenta años de la Ley Fundamental Alemana: de un provisorio con una larga vida. *Revista de Estudios Constitucionales*. Nº 2, p. 301-316, 2009.

VATICANO. Nota do Pontifício Conselho "Justiça e Paz" *Para uma Reforma do Sistema Financeiro e Monetário Internacional na Perspectiva de uma Autoridade Pública de Competência Universal*. Disponível em: <http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20111024_nota_po.html>. Acesso em: 08.11.2011.

WIELAND EUROPA (Pseudonym von Ralf Dahrendorf). Ein neues Ziel für Europa. *Die Zeit*, Hamburg, nº 29, 16 jul. 1971, p. 3.